

B2

Conceptos y paradigmas foráneos en la gestión territorial sobre el rol de ONU Hábitat en Bolivia

Sergio **Bernabe Lupa**

Taller colectivo ReHABITAR • Cochabamba / **Bolivia**
ser6iobernabe@gmail.com

Resumen

El presente ensayo plantea que en el ámbito de la gestión territorial de países como Bolivia, la intervención de organismos de cooperación internacional como ONU hábitat, conlleva el impulso de conceptos y paradigmas foráneos, inoperativos e inviables. En este sentido, propone una interpretación crítica sobre la peculiar incorporación del concepto de “prosperidad urbana” en la Política de Ciudades de 2020 y en este camino, caracteriza las incidencias urbanas del neoliberalismo en la reconfiguración de ciudades latinoamericanas del tercer mundo, delimita las implicancias teóricas del financiamiento condicionado y rescata los rasgos que constituyen a un concepto de la ecuación virtuosa e imposible. Todo ello, con la finalidad de aportar elementos que contribuyan a entender la realidad urbana desde la perspectiva crítica del urbanismo como disciplina para la acción enfocada a intervenir en cambios que tienen como horizonte la realización de la sociedad urbana en un contexto donde las ciencias sociales se limitan a premiar y aplaudir la imparcialidad académica.

Palabras clave: *Urbanismo crítico, gestión territorial, ONU Hábitat, prosperidad urbana*

Keywords: *Critical urbanism, territorial management, UN Habitat, urban prosperity*



Introducción

Este ensayo plantea una crítica al impulso de conceptos y paradigmas foráneos en el ámbito de la gestión territorial de países como Bolivia. Tomando como referencia dos parámetros teórico-conceptuales, propone una respuesta alternativa o complementaria a la inviabilidad o inoperancia de planes, programas y proyectos en un contexto donde se continúa produciendo documentos planes sin correspondencia con la realidad. Comienza delimitando las implicancias del financiamiento condicionado en los países del tercer mundo para tener una referencia del tipo de actuación que caracteriza a los organismos supranacionales. Continúa destacando las implicancias de lo que Borja (2012) denomina "conceptos de la ecuación virtuosa e imposible" para rescatar los rasgos básicos que permiten identificarlos. Finalmente, contrasta estos criterios con el rol protagónico de ONU Hábitat¹ en la Política de Ciudades² donde aparece el concepto de "prosperidad urbana". La pertinencia de este aporte reside en que genera una serie de elementos enfocados a constatar el vínculo entre la intervención externa y la incorporación acrítica de conceptos foráneos en el ámbito de la planificación territorial.

Antes de proceder a nuestro análisis, conviene precisar dos limitaciones referidas al sujeto y objeto de nuestra crítica. Por un lado, sobre el rol de ONU Hábitat, hay que aclarar que si bien se recurre a las implicancias del financiamiento condicionado, en modo alguno se pretende equiparar su actuación con la intervención del Banco Mundial (BM) u otras instituciones de este tipo. Por el otro, sobre la "prosperidad urbana", adelantar que no se trata de analizar exhaustivamente sus limitaciones técnicas³, ni de refutar las "virtudes" con las que se la promociona, sino de remarcar su pertenencia a la "ecuación virtuosa e imposible" enfocada a su incorporación en un documento que desde nuestro punto de vista, aparece en un momento político inoportuno (para un instrumento que requiere de la coordinación con el gobierno de turno) ya que se publicó durante un gobierno transitorio y que un año más tarde "el Movimiento al Socialismo (MAS) volvió, triunfante, al poder" (Urioste, 2021, p. 64).

Punto de partida: la situación urbana en los países del tercer mundo

Una vez definidos los temas centrales de la discusión, para dejar constancia del contexto y la perspectiva desde la que se aborda este problema, resulta pertinente comenzar con una interpretación de la situación urbana en los países del tercer mundo enfocado a los rasgos comunes de las urbes bolivianas. En este sentido, no está demás poner de manifiesto que la perspectiva urbanística que guía nuestro análisis se apoya en el pensamiento de autores como Henry Lefebvre, David Harvey, Mike Davis y en este caso, en el "urbanismo como disciplina para la acción" de Jordi Borja, para quien:

El territorio y la sociedad urbana necesitan políticas públicas potentes que garanticen corrijan los desequilibrios del desarrollo urbano, que potencien las identidades diferenciales del territorio, que reduzcan las desigualdades sociales y posibiliten el acceso universal a los bienes y servicios de interés general. (Borja, 2012, p. 57)

Si se quiere, en una disciplina que incluye el planeamiento, la organización política, la gestión del territorio y el conjunto de políticas públicas urbanas, cuya razón fundadora sea el bien común y la voluntad de reforma social. Pero, veamos la interpretación que nos permite esta perspectiva.

¹ Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

² Publicado por el Ministerio de Obras Públicas Servicios y Vivienda (MOPSV) en noviembre de 2020.

³ Para observaciones en detalle, véase: A propósito de la "Política de ciudades" Una mirada crítica, publicado por Miembros del Taller Colectivo REHABITAR. Cochabamba, 30 de noviembre 2020.

Según Borja (2012) cuando la principal forma de acumulación en las ciudades del tercer mundo es un tipo de especulación inmobiliaria que busca disolver el territorio, la ciudad neoliberal se materializaría en un hábitat disperso, socialmente atomizado y ambientalmente insostenible. Así, el hecho de que las ciudades contemporáneas constituyan grandes regiones urbanizadas de geometrías variables, de límites confusos y carentes de sentido se debería a que, "la ciudad postmoderna, es decir la ciudad del neoliberalismo" (Borja, 2012, p. 417) promueve un desarrollo salvaje de urbanización tendiente a la fragmentación espacial y a la segregación social.

Para una aproximación a las causas de este panorama, debemos situarnos en un contexto donde los países del tercer mundo se convertían "en blancos geográficos cada vez más importantes, y también en laboratorios institucionales para diversos experimentos de políticas neoliberales" (Theodore et al., 2009: 8). Asimismo, en un periodo donde la deslocalización de la producción industrial, la implementación de los Planes de Ajuste Estructural y la crisis del mundo rural, determinaban un éxodo campo-ciudad que incidía en la conformación de mega urbes periféricas (Fernández, 2006). De este modo, con Davis (2004) podemos resumir que las incidencias urbanas del neoliberalismo en los países del tercer mundo remiten a los efectos negativos del Ajuste Estructural en la explosión demográfica que derivó en la ocupación ilegal de tierras, la destrucción de empleos formales y en el incremento exponencial del comercio informal.

Con estos elementos, podemos asumir que Bolivia también es un país del tercer mundo cuya reconfiguración territorial está vinculado con las incidencias del neoliberalismo. Si se quiere, a nivel latinoamericano, solo tendría la particularidad de haberse incorporado tardíamente al proceso urbanizador recién desde la década del 80 experimentando un crecimiento acelerado, caótico y no planificado (Achi y Delgado, 2007; Rodríguez et al., 2009; Solares, 2011). En consecuencia, para el análisis, corresponde situarnos en un contexto resultante de un proceso que implicaría desde la reconfiguración social y espacial de sus principales urbes, la manifestación de fenómenos como la fragmentación y la segregación, hasta procesos de ocupación ilegal en sus periferias

Adicionalmente, entre las limitaciones que consideramos propician la intervención de organismos supranacionales en la gestión territorial, por un lado, con Prado (2008) tendríamos el "descuidado tema urbano en Bolivia" vinculado con el escaso interés del Estado por el ámbito urbano y su insistencia en un enfoque rural para la planificación. Por el otro, con Humberto Solares en Prado (2008) tendríamos que en los gobiernos municipales se practica un urbanismo sin ciudad ni ciudadanía y que, los municipios que no investigan su realidad operan a ciegas, siguiendo recetas foráneas o peor aún, por cálculos políticos.

Implicancias del financiamiento condicionado

En correspondencia con el primer criterio proyectado para cuestionar el carácter foráneo de conceptos y paradigmas vinculado con el rol de organismos supranacionales, destacamos las implicancias del financiamiento condicionado apoyados en el análisis decisional sobre el modelo de consulta (entendida como una elección metodológica) impulsado por el BM, el cual:

Organiza un plan de inversiones que después ofrece a los gobiernos. La selección de contenidos del Plan la realiza el propio Banco, que se reserva el derecho de coincidir o no con lo que propongan las ONGs. Consulta con beneficio de inventario y reserva de derecho (Poggiese, 2000, p. 158).

El problema esencial de este modelo de consulta sería que, con este procedimiento, el BM solo busca encubrir una nueva forma de representación para legitimar su presión sobre los financiados. Por ejemplo, capturando alguna demanda social (a través de estudios) y seleccionando una de ellas para formular una propuesta difícil de rechazar por los gobiernos. Si se quiere, "combina el reconocimiento de

alguna demanda social explícita con la existencia de financiamiento que el propio BM está dispuesto a conceder para que esa demanda se satisfaga" (Poggiese, 2000, p. 158). En otras palabras, con la apertura a la participación y la consulta, el Banco solo estaría tratando de mostrar su cara sensible a los problemas sociales de los países a los que financia.

De este tipo de intervenciones, podemos rescatar dos rasgos comunes a los organismos internacionales. Por un lado, la reserva de consenso y resultados, incluso cuando hacen participativas sus decisiones, y por el otro, los efectos imprevistos de su intervención, ya que, "incurren en producir documentos que acaban siendo un agravante del problema que se proponen esclarecer y resolver" (Poggiese, 2000, p. 159).

Para reforzar las características de este tipo de intervenciones, en países como Bolivia, tendríamos la experiencia de dos comunidades del valle cochabambino⁴ donde la "presión externa, básicamente en forma de ayuda financiera" (Regalsky, 2010, párr. 17) fue uno de los factores que debilitaron sus sistemas de seguridad alimentaria al transformar sus complejos sistemas socio productivos. Regalsky (2010) se refiere específicamente a la intervención del BM que, en la década del 80 habría introducido la micro irrigación (como mejora técnica) y el micro financiamiento (para la apertura de mercados). Pero, dado que esta intervención no habría considerado las necesidades reales de estas regiones, los criterios de la agricultura andina, ni la vida comunitaria, la transformación radical del sistema productivo campesino, habría influido en la disolución de las redes sociales comunitarias determinando su desintegración. Todo ello, desde que se implementó el ajuste estructural, cuya prioridad fue transformar la agricultura campesina a largo plazo.

⁴ Estas comunidades son Vila Vila y Khurumayu, ambas situadas en el Valle de Mizque donde según Regalsky (2010) el nivel de intervención del BM era mayor que en otras comunidades.

Implicancias de la ecuación virtuosa e imposible

Pasando al segundo criterio en el que se apoya nuestro análisis, según Borja (2012) en la gestión urbana, desde los documentos de los organismos internacionales o nacionales, los planes o proyectos, los discursos políticos de ministros o alcaldes, las conclusiones de foros o seminarios hasta las declaraciones de investigadores y profesionales, coinciden sospechosamente en proponer una ecuación virtuosa tan necesaria como imposible, según la cual: "el desarrollo urbano debe conciliar la Competitividad, la Cohesión social o la Equidad, la Sostenibilidad, la Gobernabilidad y la Participación" (Borja, 2012, p. 431).

Remarcando que estos conceptos serían tan equívocos como contradictorios, el autor, denuncia que serían impulsados y legitimados en activa complicidad de políticos, expertos y medios de comunicación. Asimismo, dado que serían incorporados acríticamente en los ámbitos mencionados, no se advertiría que su conciliación es inviable. En este sentido, podemos configurar los siguientes rasgos para identificar un concepto de la ecuación virtuosa e imposible: a) son impulsados por organismos supranacionales; b) son incorporados acríticamente en los instrumentos de gestión territorial; c) son usados demagógicamente en discursos políticos; d) son inoperativos debido a que su conciliación es inviable.

El carácter foráneo e inviable del concepto de prosperidad urbana

Por lo señalado inicialmente, nuestra crítica al impulso de conceptos y paradigmas foráneos está enfocado a contrastar los criterios precedentes con el rol protagónico de ONU Hábitat en el ámbito de la gestión territorial de países como Bolivia. Concretamente, a su

vínculo con la peculiar incorporación de la “prosperidad urbana” en la Política de Ciudades para resaltar sus limitaciones y el contexto político en el que aparece.

Sobre el carácter foráneo al que nos referimos, según este mismo documento:

En junio de 2017, el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo de Bolivia (...) presentó una solicitud formal a ONU-Hábitat para apoyar la formulación de una Política Nacional Urbana que implemente la Nueva Agenda Urbana (...). El año 2018, con la cooperación del Reino de Suecia, se concretó la asistencia técnica de ONU-Hábitat para la formulación y puesta en marcha de la Política de Ciudades (MOPVS, 2020, p. 4).

Es decir, que tanto la solicitud de apoyo aceptando la implementación de una agenda global, como la designación de ONU Hábitat para su elaboración, reforzaría el carácter foráneo que le atribuimos a este documento y al concepto en cuestión. Por su parte, al señalar que se debe “garantizar un desarrollo urbano sostenible que se centre en la inclusión social, con ciudades integradas, conectadas y resilientes” (MOPVS, 2020, p. 4) se confirmaría el manejo de conceptos que Borja (2012) cataloga como virtuosas e imposibles.

Ahora bien, sobre las limitaciones de la “prosperidad urbana”, tendríamos que su pertenencia a la “ecuación virtuosa e imposible” está determinada por el hecho de que fue incorporada por un organismo supranacional en un instrumento de alcance nacional, no solo como parte del enfoque político que guía la visión de desarrollo de un país, sino como una variable a la que se subordinan los indicadores técnicos enfocados al alcance de objetivos más propios de una agenda global que regional o nacional. Por otro lado, tendríamos que su inviabilidad está vinculada con el contexto político en el que aparece. Es decir, debido a que se publicó durante un gobierno transitorio (que solo parece haber buscado suprimir cualquier referencia al paradigma del “vivir bien”), el retorno del MAS puede implicar su rechazo o nulidad.

En suma, consideramos que la “prosperidad urbana” puede ser catalogada como un concepto más de la “ecuación virtuosa e imposible” no solo porque forma parte de un instrumento impulsado por un organismo externo, sino porque su carga ideológica apunta claramente a la continuidad del libre mercado, insinuando que no es posible otro modelo de acumulación que no sea el neoliberal (Regalsky, 2002). Asimismo, no descartamos que la producción técnica de dicho instrumento caiga en saco roto debido a que no se consideró los cambios políticos posteriores a su publicación.

Conclusiones

En general, consideramos que una interpretación alternativa de la inviabilidad de planes, programas y proyectos en el ámbito de la gestión territorial está vinculada con el manejo o la incorporación acrítica de conceptos y paradigmas foráneos impulsados desde esferas supranacionales. Para llegar a esta conclusión, fue preciso recurrir a las implicancias del financiamiento condicionado para descartar una lectura ingenua y condescendiente sobre la actuación de organismos supranacionales que no por tener el rótulo de cooperación, dejan de cumplir tareas concretas en el marco de la lógica del libre mercado. Por su parte, la advertencia de que existen una serie de conceptos manejados casi como una receta en la planificación, nos permitió contrastar que su vínculo con el rol protagónico de ONU Hábitat en la elaboración de la Política de Ciudades remite a la incorporación del concepto de “prosperidad urbana”. Como se pudo advertir, tanto el carácter foráneo de este documento que responde a una agenda global, como las limitaciones del concepto en cuestión que puede ser catalogada como una más de la “ecuación virtuosa e imposible”, nos permite reforzar su carácter inoperativo e inviable en nuestro contexto. Asimismo, no se descarta la posibilidad de que su inviabilidad o incluso su nulidad también esté determinada por el giro de los acontecimientos

políticos, ya que fue publicada durante un gobierno transitorio manifestamente opuesto al MAS, que, no obstante, retornaría al poder un año más tarde.

En suma, se espera que los aportes de este ensayo contribuyan a despertar el interés por la crítica como una herramienta imprescindible para interpretar las diferentes problemáticas urbanas que precisan del impulso de políticas públicas potentes y reequilibradoras.

Achi, A. y Delgado, M. (2007). *A la conquista de un lote. Estrategias populares de acceso a la tierra urbana*. Cochabamba, Bolivia: CESU-UMSS; DICYT-UMSS; Fundación PIEB. http://www.pieb.com.bo/2016/BPIEB/BPIEB_32_117_Conquista.pdf

Borja, J. (2012). *Revolución urbana y derechos ciudadanos: claves para interpretar las contradicciones de la ciudad actual* (Tesis de doctorado, Universidad de Barcelona). Recuperado de https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/83360/01.JBS_1de2.pdf

Davis, M. (2004). *Planeta de ciudades-miseria, Involución urbana y proletariado informal*. New Left Review, 26, 5-34. Recuperado de <https://newleftreview.es/issues/26/articles/mike-davis-planeta-de-ciudades-miseria.pdf>

Fernández, R. (2006). *El tsunami urbanizador español y mundial*. Boletín Ciudades para un Futuro más Sostenible 38(39), 95-126.

Ministerio de Obras Públicas Servicios y Vivienda (2020). *Política de Ciudades*. Recuperado de <https://politicadeciudadesdebolivia.org/documentos/>

Poggiès, H. A. (2000). *Movimientos sociales, formulación de políticas y redes mixtas socio-gubernamentales: para un nuevo "saber-hacer" en la gestión de la ciudad*. En T. Ribeiro & A. Clara. (Eds.). Repensando la experiencia urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores (pp. 143-173). Buenos Aires, Argentina: CLACSO. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/urbano/pogiese.pdf>

Prado, F. (2008). *Diálogo: El descuidado tema urbano en la Bolivia de hoy*. T'inkazos, Revista Boliviana de Ciencias Sociales semestral del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia, 11(25), 9-19. Recuperado de http://www.pieb.com.bo/2016/BPIEB/BPIEBT_Tinkazos_25.pdf

Regalsky, P. (2002). *Globalización, Hegemonías y Territorialidad* (borrador incompleto). Taller Territorio e Interculturalidad CEIDIS. [Manuscrito no publicado]. Cochabamba, 2 al 6 de diciembre 2002.

Regalsky, P. (2010). *Cambios sociales: micro riego y el sentido de vida de las mujeres en Pocona*. En González C. y Poupeau F. (Eds.) Modelos de gestión del agua en los Andes. (pp. 355-365). La Paz, Bolivia: Instituto Francés de Estudios Andinos (IFEA), Embajada de Francia en Bolivia, Programa de investigación estratégica en Bolivia (PIEB).

Rodríguez, G. (Ed.). (2009). *Vivir divididos. Fragmentación urbana y segmentación social en Cochabamba*. Cochabamba, Bolivia: Gobierno Municipal de Cochabamba; FAM-Bolivia; Fundación PIEB. Recuperado de http://www.pieb.com.bo/2016/BPIEB/BPIEB_28_100_Vivir.pdf

Solares, H. (2011). *La larga marcha de los Cochabambinos. De la Villa de Oropeza a la Metropolitización*. Cochabamba, Bolivia: Grafisol.

Theodore, N., Peck, J. y Brenner, N. (2009). *Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados*. Temas Sociales, 66, 1-12. Recuperado de <http://www.sitiosur.cl/pubtemp/SUR-TemasSociales066.pdf>

Urioste, S. (2021). *Bolivia: el retorno del Movimiento al Socialismo*. Les Etudes du CERI, 252-253, 64-68. Recuperado de <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03384828>

Referencias

